Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 289 Voortgezet Onderwijs

Nr. 233 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2015

Ieder jaar wordt er ruim 7 miljard euro uitgegeven aan de lumpsum van het voortgezet onderwijs. Hiermee worden 643 scholen (met één of meerdere vestigingen) bekostigd. Op hun beurt verzorgen zij onderwijs aan ongeveer 950.000 leerlingen. De manier waarop dit geld wordt verstrekt is al jaren gelijk: de invoering van de lumpsum in 1996 is de laatste grote wijziging van het bekostigingsstelsel. Lumpsumfinanciering als bekostigingsmethodiek faciliteert een flexibel en toekomstbestendig onderwijssysteem en geeft schoolbesturen vrijheid in de besteding van de rijksbijdrage op een manier die aansluit bij de schoolspecifieke situatie. De berekening van de lumpsum is echter complex. Het is een stelsel waarin tientallen parameters een eenvoudige doorrekening bemoeilijken en dat eigenlijk alleen nog te begrijpen is door deskundigen. Daarom wil ik komen tot een vereenvoudigd bekostigingsmodel binnen het voortgezet onderwijs. In het proces van uitwerking ben ik hierin samen opgetrokken met de VO-raad. Door minder parameters te hanteren wordt het stelsel eenvoudiger, maar houdt het tegelijkertijd toch rekening met belangrijke kostenbepalende factoren. Met de vereenvoudiging volg ik het advies van de Algemene Rekenkamer en geef ik invulling aan de afspraken die hierover gemaakt zijn in het sectorakkoord.[1]

Hieronder ga ik in op het huidige stelsel en op hoe het nieuwe stelsel er in mijn ogen uit zou moeten zien. Tenslotte sta ik er bij stil hoe het nieuwe stelsel zal worden ingevoerd en wat het verdere proces is.

Het huidige stelsel: complex en ver af van de praktijk

In 1996 is in het voortgezet onderwijs de lumpsumfinanciering ingevoerd. Een belangrijke aanleiding hiervoor was de wens van scholen om eigen personeelsbeleid te voeren. Scholen kregen hiermee bestedingsvrijheid, maar de grondslagen van de bekostiging bleven grotendeels ongewijzigd

[1] Bekostiging voortgezet onderwijs, Algemene Rekenkamer, 2014

kst-31289-233
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

ten opzichte van het stelsel van vóór 1996. Daardoor is sprake van een gedifferentieerd bekostigingssysteem wat zijn basis heeft in het declaratiestelsel. Zo is er onderscheid in personele en materiële bekostiging, in schoolsoortgroepen, in verschillende soorten personeel, enzovoort. Het huidige bekostigingssysteem kent volgens de Algemene Rekenkamer de volgende praktische en inhoudelijke nadelen:

A. De bekostiging kan onbedoeld sturend werken. De gedetailleerde opbouw van de bekostiging wekt de indruk dat dit functioneert als een normstellend kader, terwijl dit niet het geval is. Een school streeft dan bijvoorbeeld naar de bekostigde verhouding tussen onderwijsgevend en ander personeel, terwijl dat niet per definitie hoeft te passen bij de wijze waarop het onderwijs wordt aangeboden. Hier wordt dan ten onrechte geen gebruik gemaakt van de ruimte die de lumpsum biedt.

B. Er is sprake van een complex systeem waar scholen, medezeggenschapsraden en toezichthouders last van hebben. Dit systeem kan voor scholen het maken van goede onderwijskeuzes en het voeren van een gezonde bedrijfsvoering bemoeilijken. De lumpsum wordt bijvoorbeeld bepaald door veel factoren, waaronder de verhouding tussen leerlingen en personeel (de zogeheten ratio's). Een categorale havo krijgt voor elke 20 leerlingen één fte bekostigd. Maakt de havo echter onderdeel uit van een brede scholengemeenschap, dan is deze ratio 1 op 17,14. Het is dus in feite precies dezelfde havo-opleiding maar er wordt verschillend bekostigd. Verder is er verschil in de prijs per fte die wordt gehanteerd (de gemiddelde personele last). Ook deze prijzen verschillen per schoolsoortgroep. Een school die alleen havo aanbiedt, krijgt ongeveer € 84.000 per fte. Wanneer deze school besluit om te gaan starten met het geven van mavo onderwijs zakt deze prijs naar € 79.000 per fte. Vooral wanneer de situatie voor schoolbesturen verandert, blijkt het voor hen lastig om hiervan de bekostigingsconsequenties goed te overzien en hierop te anticiperen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er als gevolg van krimp minder leerlingen komen en aanpassing van het onderwijsaanbod nodig is. Een bepaalde afdeling trekt bijvoorbeeld nog maar nauwelijks leerlingen. Er kan dan, in goed overleg met de scholen in de omgeving, besloten worden om een bepaalde afdeling te sluiten. De school overweegt dan natuurlijk dat het aantal leerlingen kleiner zal worden, dat het effect heeft op de mogelijkheden voor doorstroom/afstroom binnen de school, etc. Maar een gevolg kan dus ook zijn dat de ratio verandert, de gemiddelde prijs per leerkracht wijzigt en de vaste voet verandert en dat daarmee dus de inkomsten van de school drastisch wijzigen. Deze effecten zijn niet voor iedere bestuurder duidelijk. Deze onduidelijkheid geldt in nog grotere mate voor bijvoorbeeld medezeggenschapsraden en raden van toezicht terwijl zij juist ook in deze situatie de risico's zullen willen weten. Daarnaast leidt deze complexiteit ook tot een hoge uitvoeringslast.

C. De bekostiging wijkt steeds verder af van de praktijk van de scholen. Zo is de feitelijke verdeling tussen onderwijsgevend personeel, onderwijsondersteunend personeel en directie vaak anders dan waar bij de bekostiging vanuit wordt gegaan. Bovendien kunnen definitiediscussies ontstaan wanneer directieleden ook een deel van de week voor de klas staan. De gehanteerde ratio's zijn niet te vergelijken met de grootte van de klassen en de kosten van een docent in de praktijk zijn niet altijd te herleiden tot de gehanteerde «gemiddelde personele last» per fte. Dit is voor alle betrokkenen verwarrend.

D. De huidige bekostigingssystematiek bevat perverse prikkels. Scholen worden in feite uitgenodigd om keuzes te maken op grond van financiële, in plaats van op onderwijsinhoudelijke afwegingen. Zo ontvangt een havo met een eigen brin-nummer meer geld per

leerling dan een nevenvestiging waarop havo wordt aangeboden.[2] Het bezit van een brin-nummer leidt er namelijk toe dat een vaste voet wordt verstrekt in de bekostiging. De Rekenkamer noemt in haar onderzoek een voorbeeld van twee schoolbesturen die een vergelijkbaar onderwijsaanbod en een vergelijkbaar aantal leerlingen hebben. Het ene bestuur krijgt echter ruim 1 miljoen euro meer dan het andere bestuur omdat het meer brin-nummers heeft. Dit werkt strategisch gedrag in de hand. Onderhandelingen over samenwerking in een krimpregio worden daardoor mede bepaald door de achteruitgang van de bekostiging, terwijl het belang van de leerlingen voorop dient te staan.

De nieuwe systematiek: eenvoudig en kostenvolgend

Ik stel een andere bekostigingssystematiek voor die eenvoudiger en transparanter is, beter rekening houdt met reële kosten en beter aansluit op de onderwijspraktijk. In het beoogde nieuwe systeem zijn de adviezen meegenomen van de VO-raad en DUO. In lijn met het Rekenkamerrapport is hierbij gezocht naar een balans tussen enerzijds een zo eenvoudig mogelijk model en anderzijds een model dat recht doet aan kostenverschillen tussen scholen door rekening te houden met bepaalde kostenbepalende elementen.

In het vereenvoudigde model zijn de volgende zaken veranderd:
- personele en materiële bekostiging zijn samengevoegd;
- er wordt uitgegaan van een beperkt aantal prijzen per leerling, in plaats van veel verschillende ratio's en gemiddelde personeelslasten;
- er is geen verschil meer in bekostiging van onderwijsgevend personeel, onderwijsondersteunend personeel en directie;
- er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen schoolsoortgroepen.

De nieuwe bekostiging wordt bepaald door drie factoren, in plaats van tientallen parameters, zoals in het huidige systeem. Deze drie factoren zijn:
1. eenzelfde prijs voor leerlingen in de onderbouw en leerlingen in de bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs;
2. een (hogere) prijs voor leerlingen in het praktijkonderwijs en leerlingen in de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs;
3. een (beperkte) vaste voet per vestiging.

Ook op dit moment ontvangen vmbo-scholen meer bekostiging dan havo/vwo- scholen. Dit verschil wil ik handhaven, omdat ik scholen niet wil ontmoedigen om (praktijkgericht) vmbo-onderwijs aan te bieden. Bovendien houdt hogere bekostiging rekening met het kostenverschil tussen theoretisch en praktijkgericht onderwijs. Het praktijkgericht onderwijs is naar zijn aard duurder dan algemeen vormend onderwijs, omdat er praktijklokalen nodig zijn en doordat klassen relatief klein zijn in verband met de veiligheid. Aanvullende middelen, zoals de ondersteuningsmiddelen voor pro en lwoo, worden buiten deze vereenvoudiging gehouden.

Een tweede kostenbepalend element waar rekening mee wordt gehouden is het aantal vestigingen waarop onderwijs wordt gegeven. Op dit moment wordt hier alleen rekening mee gehouden voor hoofdvestigingen met een eigen brin-nummer, terwijl het in stand houden van elke hoofd- en nevenvestiging bepaalde vaste kosten met zich mee brengt. Daarnaast spelen vestigingen een grote rol met het oog op de krimp van het aantal

[2] brin = basisregistratie instellingen

leerlingen. Zo blijven in dunbevolkte gebieden vestigingen met weinig leerlingen vaak geopend omwille van de reisafstanden van de leerlingen. We zien graag dat onderwijs kwalitatief goed, maar ook zo dichtbij mogelijk is. Bij voorkeur een breed onderwijsaanbod, zodat er ook mogelijkheden zijn voor doorstroming. Door een vast bedrag per vestiging te hanteren worden de mogelijkheden voor een kleinschalig, lokaal onderwijsaanbod vergroot. Het gesprek in deze regio's kan zich dan focussen op onderwijsinhoudelijke samenwerking, in plaats van het al dan niet behouden van een brin-nummer.

Implementatie: geleidelijke overgang

Elke andere verdeling van de beschikbare bekostiging leidt tot herverdeel-effecten. Bij het ontwerpen van een nieuw bekostigingssysteem streef ik er naar die herverdeeleffecten zo klein mogelijk te houden. Uit de ex ante berekeningen komt naar voren dat de er over het algemeen maar beperkte herverdeeleffecten zullen optreden. Om de effecten te temporiseren heb ik het voornemen een overgangsregeling in te stellen. De overgangsregeling dempt de overgang voor scholen die er op vooruit of juist op achteruit gaan, door de voor-of achteruitgang stapsgewijs te laten plaatshebben verspreid over enkele jaren. In overleg met de VO-raad zal ik de nieuwe systematiek vastleggen in een wetsvoorstel. Hierbij zal ook de discussie gevoerd worden over wat een vestiging is en aan welke eisen een vestiging, bijvoorbeeld als het gaat om een minimumaantal leerlingen, moet voldoen. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2018. Dat geeft scholen voldoende tijd om zich optimaal hierop voor te bereiden.

Met deze vereenvoudiging wordt de bekostiging toekomstbestendig. Het vereenvoudigde model sluit aan bij de beleidsvrijheid die scholen in praktijk al hebben. Tegelijkertijd is er geen sprake van vrijblijvendheid. Bij autonomie hoort ook het afleggen van verantwoording. Bij een vereen-voudigde toekenning van middelen dient ook de transparantie te verbeteren over de uitgaven en waar de inzet van die middelen toe leidt. Dat betekent écht werk maken van het formuleren van heldere maatstaven voor goede onderwijskwaliteit en daarover verantwoording afleggen. Dit past bij een professionele sector die zich wil verantwoorden en die de kwaliteit van het onderwijs wil verbeteren in dialoog met alle betrokkenen. Ik ga daarom ook met de VO-raad afspraken maken over de vormgeving van goede output- en outcome-indicatoren die recht doen aan de veelzijdige kwaliteit van het onderwijs. Vooruitgang op dit vlak dient wat mij betreft gerealiseerd te zijn voorafgaand aan inwerkingtreding van deze vereenvoudiging.

Op deze manier ontstaat er een eigentijds stelsel waarin helder is wat scholen aan bekostiging krijgen, maar ook helder is tot welke resultaten dit leidt. Meer eenvoud aan de voorkant vraagt ook meer helderheid aan de achterkant. Het gesprek over de balans tussen beide kan dan zowel op schoolniveau als op sectorniveau beter worden gevoerd. Ik ben ervan overtuigd dat hiermee een belangrijke impuls kan worden gegeven aan de verdere verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.
Dit najaar zal ik u nader informeren over de voortgang.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker